

# 日本における地方自治の変容と展望<sup>\*</sup>

—住民自治への挑戦—

坂 野 喜 隆

- I. はじめに
- II. 日本における地方自治の制度と変容
  - A 日本の方方制度
  - B 日本における地方自治の変容
    - 1. 市町村合併
    - 2. 民営化・民間化の波－指定管理者制度－
    - 3. 道州制
- III. 日本における地方自治の展望—住民自治の芽生えと挑戦—
  - A 都市内分権
  - B 自治基本条例
- IV. おわりに

キーワード

地域主権, 住民自治, 民主党 (政権)

## I. はじめに

2009年8月30日の第45回衆議院議員総選挙において、民主党は議席を115から305と伸ばした<sup>1)</sup>。現行憲法の下では、過去最高の圧勝であった。この選挙の結果にもとづいて、民主党を中心とする鳩山政権が発足した。民主党は、そのマニフェストにおいて、政策各論の4つめに、「地域主権」を掲げている（民主党、2009）。これは、今後、地方分権がいつそう進められることを意味しよう。

本稿では、民主党が進める「地域主権」政策がどのようなものになるかという前提として、日本における地方自治がどのように分権化され、変容しているかをまず概観する。つぎに、地方自治体、ことに基礎自治体における住民自治の動きをみながら、今後の地方自治の展望を考えていくものである。

やや結論めいたことをいえば、前者については、これまでの地方分権改革は「分権」を標榜しながらも、地方自治体は財政的問題の克服を中心に自らのすがたを変えていったといえる。後者については、基礎自治体は住民自治強化の姿勢を顕著にする動きがあるというものである。まさに、民主党が理念とする「地域主権」とは、このような住民自治が強化された自治体ではないだろうか。

以下、このような観点から、日本の地方自治について述べていきたい。

## II. 日本における地方自治の制度と変容

日本における政府間関係は、国－都道府県－市町村の3層制構造となっている。都道府県・市町村の地方における構造は、日本国憲法下においては、1947年以来一貫して続いてきた。この構造を前提として、市町村の規模や大きさが変わり、都道府県の位置づけを考える議論がなされている。

## A. 日本の地方制度

日本の政府間関係、すなわち地方制度は、国－都道府県－市町村の3層からなる<sup>2)</sup>。これは、日本国憲法（以下、「憲法」という）が1947年に施行されたとき以来、変わっていない。憲法92条の規定にもとづき制定されている地方自治法が日本の地方制度のかたちを規定している<sup>3)</sup>。地方自治法はその後何度も改正されたが、上述の3層構造については変わることがなかった。

日本における大都市制度としては、政令指定都市制度（以下、「政令市」という）、中核市制度、特例市制度というものがある。しかし、基本的には、諸外国のように、都道府県や州、郡などと同等に位置づけられるというものではない。政令市、中核市、特例市も基礎自治体であり、「市」なのである。つまり、日本における地方制度は、現行憲法の下では一貫して国－都道府県－市町村という3層構造なのである。

日本において、この地方制度のあり方を議論することはたしかに存在した。道州制論や都道府県廃止論である。だが、こうした議論はしばらく再燃しなくなると思われる<sup>4)</sup>。

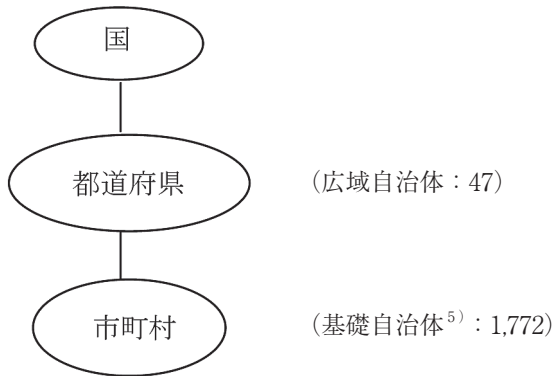


図1 日本の地方制度（2009年11月現在）

## B. 日本における地方自治の変容

上述のような地方自治のあり方に影響を少なからず与えたのが、1999年の地方分権改革である。これは、地方自治法の改正をはじめとする475本の法改正であり<sup>6)</sup>、原則的には2000年から施行された。そのため、2000年改革ともいう。この分権改革は、第1次分権ともいわれるが、一般的には、事務権限の移譲が中心であったといわれる<sup>7)</sup>。

その後、小泉純一郎内閣において、税財源の移譲について議論される。いわゆる「三位一体の改革」である。この改革は、「国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直し」の3つを一体として行うことから、その名でよばれている。三位一体の改革は、まず2001年の地方分権改革推進会議において、その方針が出された。その後、2004年11月に政府・与党が合意し、『地方にできることは地方に』という理念の下、国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指した<sup>8)</sup>。だが、結果的には、この改革は、補助金・地方交付税の削減が目立ち、税源移譲はそれほど行われなかったため、かえって地方を苦しめることになったという評価が多い<sup>9)</sup>。

自民党政権時、政府がこれらの政策とともにやってきたのが、市町村合併推進である。スケール・メリットがあることを根拠とし、規模の拡大を通じて、基礎自治体の行財政基盤の強化とその効率化がはかられた。換言すれば、事務権限が移譲されるのに対し国からの財源の配分がない状態においては、合併をし、自治体自らの手でこの状態を克服することを政府が奨励したといえる。

合併とともに、自治体自身の行財政改革も進行していく。1990年代終わりから2000年代は、地方行革の時代でもある。その流れをいっそう進行させたのが、国からの民営化への働きかけであった。具体的には、PFI、指定管理者制度、市場化テストといったものがある。

合併の後には、分権の流れの中で、都道府県の意義が問われ、国の地方

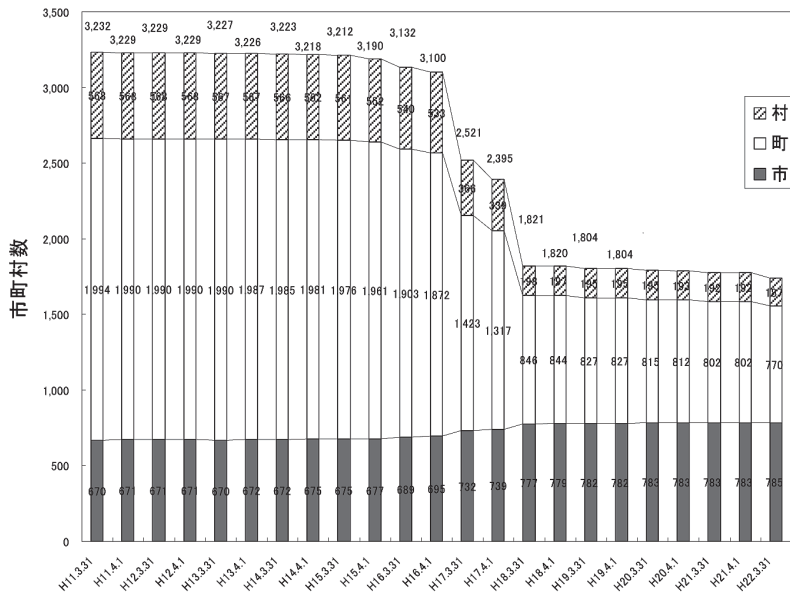
出先機関の問題とあわせ、道州制が議論された。

以下、とくに、日本における地方自治に大きな影響を与えたと考えられる市町村合併、民営化、道州制といったことを取り上げていく。

### 1. 市町村合併

元号が平成になりしばらくすると、1999（平成11）年から2006（平成18）年にかけて、市町村合併の波が到来する。これを「平成の大合併」と呼んでいる<sup>10)</sup>。1999年4月に3,229であった市町村が、2006年3月には1,821へと減少した。2009年11月19日時点では、2010年3月末には1,742市町村になると推定されている（総務省HP：<http://www.soumu.go.jp/gapei/>）。

平成の大合併は、総務省（旧自治省）の主導により、市町村の合併が進



グラフ1 日本における基礎自治体の変遷  
 (総務省HP：<http://www.soumu.go.jp/gapei/>)

められたものである。基礎自治体である市町村が大規模化することで、地方財政基盤の強化と効率化がめざされた。1995年に「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」(以下、「合併特例法」という)が施行され、2005年までの時限立法として合併の促進が強化された<sup>11)</sup>。

図1にみられるように、平成の大合併は、2004(平成16)年から2005(平成17)年に急速に進む。前述の三位一体の改革の開始された時期である。平成の大合併は、総務省による合併特例債を中心とした行財政支援の影響もあるだろう。しかし、この合併に関する最大の要因は、三位一体の改革による地方交付税削減などによる基礎自治体の窮乏にあるといえる。今回の合併も、第1次分権改革(地方分権一括法施行)後であったにもかかわらず、結局のところ、政府誘導の合併であったといわざるをえない<sup>12)</sup>。

地方分権時代における合併とは、住民の意思にもとづき、住民自身が選択することができるものが多い。合併そのものは、総合的なまちづくりも可能であるし、メリットもある。それを住民が熟考し、住民の意見を踏まえたうえで、選択と決断をしなければならない重要な懸案である。財政的な問題に苦しめられ、住民が望まない合併もなされたといわれている。合併は住民の生活にかかわることなので、国側も慎重な姿勢をとることが求められる(今川、2003)。

この平成の大合併により、さいたま市、静岡市、堺市など合併新市が政令市へと移行するような大規模な市町村合併も行われた。特例期限が終了した2005年4月以降も、合併の動きが促され、西日本の合併が大きく進んでいるのに対し、東日本の合併が進んでいないなど「西高東低」という指摘があった。

しかし、この合併推進も、2009年、ついに終結のときを迎えそうである。首相の諮問機関である第29次地方制度調査会(会長・中村邦夫パナソニック会長)は、「平成の大合併」を2010年3月末で、「一区切りとすることが適当」という答申をまとめた。今後は、合併で住民の声が行政に届きにく

くなったなどという意見を踏まえ、広域連携重視の自治体政策へと転換することになるだろう（『朝日新聞』2009年6月17日（日刊））。

## 2. 民営化・民間化の波—指定管理者制度—

基礎自治体は、少子高齢化の進展、行政需要の高まりなどにより、財政赤字が増大していった。さらに、国が三位一体の改革などにみられるような緊縮策に傾くと、地方交付税交付金の削減をはじめとした措置がとられ、基礎自治体は財政危機に直面する。合併の道を選ぶ自治体もそうでない自治体も財政健全化に向けて、行財政改革を志向するようになっていった。その中でもっとも顕著なのが民営化・民間化の潮流である<sup>13)</sup>。ここでは、行革として、基礎自治体に影響が大きいと考えられる指定管理者制度を取り上げる。指定管理者制度とは、公の施設を民間企業などに委任するものである。このような流れとして、ほかには、資本整備を伴う公共サービスの民間委託である「PFI」、官民競争入札を目的とした「市場化テスト」などがある<sup>14)</sup>。

### a. 指定管理者制度の意義

#### ①定義

指定管理者制度とは、「地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度」である（「総務省自治行政局長通知」平成15年7月17日；地方自治法244条の2）。

まず、「公の施設」とは、地方公共団体が「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」のことである（地方自治法244条1項）。たとえば、レクリエーション・スポーツ施設、産業振興施設、基盤施設、文化施設、社会福祉施設などのことである。

つぎに、「地方公共団体が指定する法人その他の団体」とは、指定管理者のことであり、「条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの」である（地方自治法244条の3；同法244条の4）。その指定の要件としては、条例で定めること、期間

が指定されていること、議会で議決がなされることである。

## ②目的（総務省同通知）

指定管理者制度の目的としては、i 多様化する住民ニーズにより効果的・効率的に対応が可能なこと、ii 公の施設の管理に民間の能力を活用ができること、iii 住民サービスの向上、iv 経費の節減などがあげられている。ii の民間の能力の活用については、NPM（New Public Management）の考え方が背景にある<sup>15)</sup>。

さらに、この制度の目的として、v 公権力の主体の多様化（＝「新しい公共」）、すなわち官民関係の再編成があげられよう。NPO、地域団体、企業などと行政との協働であり、「ガバメントからガバナンスへ」の流れをいっそう促進することになる（中邨，2003）。

### b. 制度の沿革

この制度は、小泉改革によってもたらされたものである。「官から民へ」という市場競争原理の導入をはかる2002（平成14）年の総合規制改革会議において、「官製市場の見直し」が行われた。そこでは、官民関係の抜本的変革が志向され、官業の民間開放を推進することが目指された。

指定管理者制度は、地方自治法の一部改正（2003年6月公布、同年9月施行）により実現した。公共施設の管理・運営への民間参入の推進によって、サービス向上と効率化を目的と掲げることとなった。2006（平成18）年9月には、旧制度（管理委託制度）が終了し、原則、直営か指定管理者制度を活用するかを決定しなければならないことになる。

### c. 指定管理者制度の法的性格

#### ①指定管理者の指定

指定される対象は、「法人その他の団体」である（地方自治法244条の2・3項）。従前の管理委託制度が民間企業（営利法人）を認めていなかったのに対し、指定管理者制度では、民間企業を認める。個人は対象外であるが、法人格までは必要としない。それゆえ、地域団体なども指定管



理者の範疇に入ることになる。

## ②指定の手順

申請方法、選定基準、選定手続などは、条例によって定められる。そして、その基準は、住民の平等利用の確保、施設の効用の最大化、管理経費の削減、施設管理の安定的能力（物的・人的）などということになる。

## ③指定管理者の権限

指定管理者には、公の施設の管理権限を委任される。つまり、公の施設の使用許可、利用料金なども決めることができるのである。これは、公務員でないものが行政処分を行うことができることを意味している。

## ④旧制度（管理委託制度）との違い

前述したように、従来の管理委託制度では、以下の限られた団体にしか委託できなかった。公共団体（地方公共団体、土地改良区など）、公共的団体（社会福祉法人、農協、森林組合、赤十字、自治会、町内会など）、地方公共団体が出資している法人で政令指定されている団体（財団法人、社団法人など）である。管理委託制度の下では、委託された者は、行政処分をすることができなかった。

## ⑤事業報告書の提出・監督

指定管理者は、毎年度終了後、施設を設置する地方公共団体に事業報告書を提出することになっている。

### d. 指定管理者制度に対する導入状況

自治体が公の施設の管理を直営か指定管理者制度を活用するかどうかを決めることになった2006（平成18）年9月以降に、総務省が調査を行っている。これによれば、2006年9月2日において、導入施設61,565（約6割）である。そのうち、都道府県が7,083、政令市が5,540、市区町村が48,942であった。民間企業などが指定管理者となったものは、11,252（約2割）である。そのうち、都道府県が825（11.6%）、政令市が762（13.8%）、市区町村が9,665（19.8%）であった。公募率は約3割であり、都道府県

51.2%, 政令市48.8%, 市区町村23.7%であった(総務省自治行政局平成19年1月31日:2006年9月2日現在: [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2007/pdf/070131\\_3\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/070131_3_1.pdf))。

e. 指定管理者制度の長短所

①長所-サービス向上, コスト削減

制度のそもそものねらいどおり, サービス向上とコストの削減が長所である。

前者としては, 時間延長, 開館日の増加, HPの開設・充実, 利用料金の割引, 講座・イベントの充実, メニューの充実や増加, PRの充実, さらに集客力(利用者)・収益の増加と地域活性化などがあげられる。

後者では, コスト削減率は前年度比3%~20%弱である。相対的には同約10%の削減率であった(富永, 2007)。ことに, 民間企業が指定管理者になる削減率が高い。しかし, この場合, 非正規職員が多くなるという危険性があった。

②短所-選考, モニタリング, 運営体制, 利益

選考問題では, 公募などの前提として競争条件の整備として, 指定手続の公平性・透明性の確保がむずかしいことが取り上げられている。また, 環境整備としては, 仕様書などの作成や募集条件の明確化などにも難があるようである。

モニタリングの問題としては, 評価の仕組みづくりや費用とリスクにおける責任の所在なども不明確であるといわれている。

運営体制の問題については, 雇用形態, 勤務時間などの人事管理体制, 従来行政で運営されていた施設が民間企業の組織体制で問題ないかなどが疑問視されている。

利益の問題としては, 事業の採算悪化や本業の経営難により, 指定管理者が撤退するということもありうる。その場合, 自治体がどのように対処するかも問われることになる。

f. これからの指定管理者制度

指定管理者制度の今後については、条例の改正とガバナンスの確立という2つが問われるだろう。

まず、条例の改正については、公募制の積極的に導入させ、責任の所在を明らかにすることである。制度の弾力的運用が可能なような条例にすることも求められる。

つぎに、ガバナンスの確立では、自治体、指定管理者、そして利用者のチェック・アンド・バランスを確立するべきであろう。また、選定評価（事前評価）とモニタリング（事後評価）を充実させ、利用者本位の運営体制、つまりガバナンスが行われることが重要である。

### 3. 道州制

道州制の議論は、日本において、戦前から行われた（松本、2006：110）。ここでは、歴史的な経緯を差し置いて、現在の道州制を述べていきたい。

道州制は、「広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州（仮称。以下「道州」という。）を置く。地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする。道州は、基礎自治体たる市町村と適切に役割分担しつつ、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担うもの」である（第28次地方制度調査会『道州のあり方に関する答申』平成18年2月28日）：[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/dousyusei/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/)）。つまり、全国を大括りのブロックに分け、現在の都道府県に代え、「道」・「州」をおくことになる。この結果、道州制が誕生すると、国、道州、基礎自治体の役割分担を体系的に見直し、権限移譲が大幅に行われることになる（加茂ほか、2009）。

現在の道州制の議論は、政治的な影響がある。2003（平成15）年の衆議院選挙において、自民党・小泉純一郎首相が道州制導入の検討を公約に掲げた。この結果、道州制がさまざまな分野で検討されることになる。総務省の地方制度調査会（以下、「地制調」という）、さらに道州制担当大臣

が置かれ（2006年9月）、その下に道州制のビジョンの検討のために「道州制ビジョン懇談会」が2007年1月に設置された。全国知事会においても、25道府県知事が参加し、道州制研究会を立ち上げ、道州制の研究・検討が活発になされている。

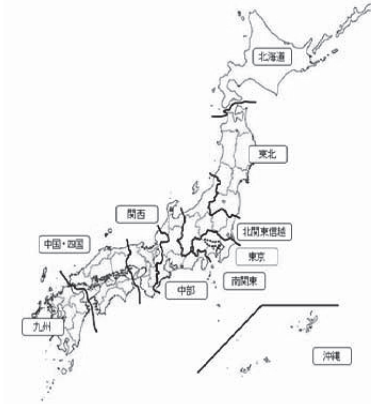
なぜ道州制かということについては、市町村合併の進展などによる影響、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大、地域分権改革の確かな担い手が必要であることなどがあげられている（第28次地制調『答申』）。

現在、中央集権体制の弊害、東京一極集中による地方の活力の低下と地域格差の拡大、コスト意識の低さと巨額の財政赤字などの問題があげられている。それらの問題の克服のためには、時代に適応した「新しい国のかたち」、すなわち「中央集権型国家から分権型国家へ」と歩むことが求められる。それが道州制であるという（道州制ビジョン懇談会答申：<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/index.html>）。

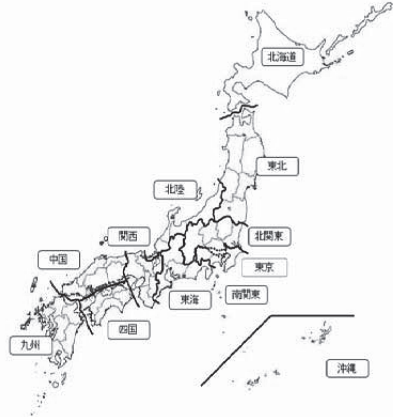
さて、第28次地制調は、道州制の区割りをその答申の中で提示している。以下のように3案があげられている。道州制論では、東京都の扱いについて慎重にされているが、この地制調の案においても同様である。東京都は、1つでも道州足りうる人口、経済力と実力を兼ね備えているからであろう。

この道州制は、市町村合併によって市町村の数が減少すると、次なる課題として登場する。しかし、現在、国民意識としては時期尚早という感がある。そのため、長短所を十分に検証し、道州制に関する国民意識を醸成していかなければならない<sup>16)</sup>。

区域例 1 (9道州)



区域案 (11道州)



区域案 3 (13道州)

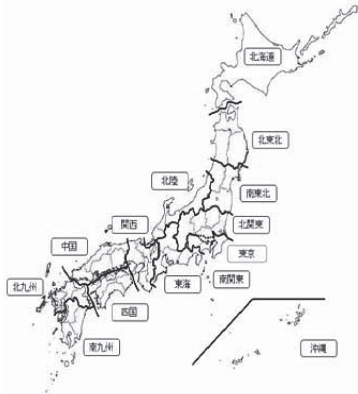


図 2 第28次地方制度調査会答申区域例

([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/dousyusei/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/))

### Ⅲ. 日本における地方自治の展望 —住民自治の芽生えとその挑戦—

日本の地方自治は、上述したように、市町村の数が減少し、行政自らのかたちを変えて行革を行い、都道府県のかたちも変容することが議論されている。こうした状況の中において、日本において、新たな住民自治の再生が起こっている。まさに、住民自治の新たな芽生えとさまざまな変容に対する住民自治の挑戦であるといえよう。

本章では、その例として、紙面に限りがあるために紹介程度になってしまいが、基礎自治体における都市内分権と自治基本条例をみていきたい。

#### A. 都市内分権：行政分権と市民分権

都市内分権とは、行政分権と市民分権のことである。これらが行われて、地域コミュニティの自治が可能となる。つまり、住民自治が強化され、コミュニティが自らのガバナンスを行うことができるようになるのである。

##### 1. 定義：2つの分権

都市内分権は、地域内分権ともいわれる。行政分権と市民分権の2つの分権からなる。まず、行政分権とは、「本庁から地方出先機関などへの分権」である。これは、「庁内分権」ともいわれることがある。つぎに、「市民分権」とは、「コミュニティへの分権」であり、「民への分権」ともいわれることがある（坂野，2007：3-5）。

これら2つの分権が求められる背景としては、a. 広域化と狭域化、b. 都市における多元性、c. 連携と協働の必要性、d. 地方分権の流れなどをあげることができよう（以下、坂野（2007）参照）。

##### a. 広域化と狭域化

平成の大合併による都市規模の拡大は、行政の広域化をもたらした。「スケール・メリット」とよばれる合併効果はある意味で集権ないしは集

約である。そのために、行政と住民との距離が乖離することになる。それを補うために、狭域化の仕組みづくりが求められるのである。

b. 都市における多元性

地域コミュニティにおける活動主体の多様化のことである。基礎自治体では、自治会・町内会が地域コミュニティの担い手であり、現在もその傾向は一般的である。しかしながら、自治会・町内会の加入率が低下し、それら以外にも、地域コミュニティにおける主体（アクター）が登場している。ボランティア団体やNPOといった活動主体である。これらさまざまな活動主体が多様な地域課題に対応するための結集の場が求められている。

c. 連携と協働の必要性

現状においては、行政だけで地域課題に対応することができなくなっている。その結果、住民、企業、NPO、行政、在勤・在学者なども加えた連携と協働によって、地域課題に対処していこうという仕組みが必要とされている。ガバナンスの仕組みづくりが求められているのである<sup>17)</sup>。その仕組みの適正な規模として、コミュニティが浮上している。

d. 地方分権の流れ

上述の流れをいっそう加速させたのが、1999（平成11）年の地方分権一括法の制定である。これ以降、自己決定・自己責任の原則が地域においても強化されるようになる。まさに、分権の下地としての地域コミュニティが醸成されていくのである。このことは、よいことだけとは限らない。自己決定・自己責任が原則となるということは、自治体とその住民、あるいは地域コミュニティとそのエリアの住民が自らの判断で、自らの能力の範囲で、公共サービスを行わなければならないことを意味する。もし失敗した場合は、責任は自らに帰するのである。「地域経営」という語が盛んにいわれるようになってきたのは、こうした事情によるところが大きい。

2. コミュニティ・ガバナンス：住民自治拡充のために

地域経営だけでなく、都市内分権が進めば、分権されたコミュニティに

における自己決定・自己責任も重要となる。まさに、コミュニティ経営の時代である。このコミュニティにおける経営は、「協治」、すなわちガバナンスによって行われる<sup>18)</sup>。このコミュニティのひとつとして「協議会型住民自治組織」を例にあげる。これは、a. 地区分割, b. 施設建設・施設転用, c. 協議会型住民自治組織の創出といった手順で進行される(以下、坂野(2009)参照)。

協議会型住民自治組織は、さまざまなメンバーから構成されることになる。現在のところ、その住民自治組織は町内会・自治会などの地域団体代表、青少年委員・民生委員・保護司などの行政協力員、公募といった定型的なものとなっている。今後は、地元企業、NPO、さらに公務員などを交えた多様な人的資源を活かしたコミュニティにおけるガバナンスが行われるだろう。地域コミュニティにおいては、人材は重要な資源である。この人的資源を活かしたガバナンスがこれからの地域コミュニティを支え、先行きのわからない時代を乗り越えていく力となろう。地域においては、住民自治の強化がますます進んでいる。この協議会型住民自治組織は、自己決定・自己責任の仕組みづくりの基本であり、住民自治の再強化のカギとなる。



図3 協議会型住民自治組織のガバナンス

## B. 自治基本条例：自治体の憲法

### 1. 自治基本条例の定義

自治基本条例とは、「自治体運営の『理念』を定め、その理念を具体化する『制度』を盛り込み、その制度を動かす『原則』を具体的に規定化し、その条例を最高条例にしたもの」である(神原, 2008)。



自治基本条例は「自治体の憲法」ともよばれる。その条例を「最高条例」にしようという意図からである。この点について、最高法規性を称えても、憲法と法律の範囲内における自治体内における理想的最高法規に過ぎず、条例の効力においては、他の条例とは変わるものではないという批判もある（神原，2008）。しかし、そのような理念をつくることが重要であり、その過程が住民自治の認識をもたらすと考える。住民は、自治体の憲法であると意識するからこそ、その制定過程に参加する。自らの居住地域ないし故郷のかたちだからこそ、そこに思いを込めて、理念型とするのである。

## 2. 自治基本条例制定の沿革とその意義—分権化とわがまち意識—

### a. 自治基本条例の沿革

自治基本条例の日本における流れを追ってみたい。

2000年、地方分権一括法施行により、国と自治体は対等・協力関係であることが謳われ、多様な主体による自治体運営体制の構築が掲げられることとなった。

2001年に、ニセコ町まちづくり基本条例が施行された。これが自治基本条例第1号である。2002年には、北海道行政基本条例が制定された。これは都道府県レベルの最初のものである。2003年には、東京都杉並区、新潟県吉川町（現上越市）において自治基本条例が制定され、現在、100以上の自治体がこれを制定している。

### b. 制定の意義

自治基本条例の意義としては、本質的なものと実質的なものの2つがある。この条例を制定することによって、「自治体」は「わがまち」であり、住民のものとして受けとめる状況が生まれている。つまり、ガバナンス意識の芽生えの醸成を自治基本条例は担っているということが出来る（辻山，2004）。

まず、本質的意義としては、住民自治の拡充、「まちの個性」の創造、

分権改革の促進などをあげることができる。とくに、「まちの個性」を創造することによって、住民自治の意識が高まるという点では、ある基礎自治体の自治基本条例策定審議会に参加した経験から納得できる感がある。ここでの議論は活発なものであった。この際、まちの再発見がなされ、郷土愛も生まれることもあるようである。

つぎに、手続的意義としては、協働の実践、行政との連携、条例策定のプロセスで共感し、実感するということがあげることができる。本質的な意義で上述したが、策定のプロセスで住民が議論しあうことにより、住民が自ら条例づくりに参加し、それが実現する喜びを知ることができる。まさに、住民自治の根源的・契機的な体験となる。さらに、市民、行政、議会の役割分担の再定義が行われ、まちの姿の運営の基本原則の確立と設計がなされるのである。ここでは、コミュニティとは何かということが議論されることがあり、その担い手についても市民同様、役割分担の定義が行われることがある。

自治基本条例によって、前述の市民分権がなされることもある。

### 3. 自治基本条例の展開

自治基本条例の策定は一段落したかのようにみられたが、近年、その策定をうたい、立候補する首長、さらに議会側からの策定をうたう議員も出てきた。

この自治基本条例は、どのようなかたちで策定されるかはさておいて、しばらくは続くと考えられる。その理由としては、自治基本条例の3つの機能があげられよう。

第1に、存在感の定着である。自治基本条例ができると、住民がこれを意識するようになる。また、自治体庁内においても、職員がそれを意識するという風土ができることも、ある自治体の例からわかってきた。

第2に、他の条例への影響があげられる。自治基本条例ができると、これを中心とした条例体系が再構築され、整備される。その結果、従来、国

法を頂点とした法体系が、自治体も自治基本条例を頂点として整備ができるようになる。

第3に、まちづくり制度の発展的継続である。自治基本条例は、まちづくりの基本が書かれる。行政作用・救済的なことも含め、やはりまちづくりの仕組みが列挙されている<sup>19)</sup>。そのため、自治基本条例の前文などにも、その自治体らしさが述べられ、これからのまちづくりの基本が明確になる。

自治基本条例は、今後、ますます多様化し、それに類する条例も増えていくだろう。この条例の背景にある原理こそが、住民自治である。住民自治のひとつの体現としての自治基本条例は制定過程に住民が多数加われば加わるほど、住民意識も高まる。自分たちが作りあげたかたちである自治基本条例を住民が意識し、その堅持と維持を望むだろう。この意味において、次なる段階へと自治基本条例を中心とした住民自治が実践されることになる。

#### IV. おわりに

日本においては、前述したように民主党が政権を奪取した。だが、地方自治については、まだまだ見通しが立たない。小泉改革にはじまるその後の自民党の政策によって、合併による市町村数の減少、国策としての民営化、単なる都道府県合併もとられかねない道州制論など、地方自治のかたちは混とんとしている。それだけに、地方自治を論ずる者には、現在の状況は興味をそそるようである。

こうした状況のなかでも、新たな住民自治のかたちが模索され、住民自身が自治体行政に参加する機会が多くなっている。このような住民自治の息吹も不安を抱えながらも、頼もしいようにも感じる。

日本における住民自治強化の方向性こそが、民主党の「地域主権」のめざすものではないだろうか。「主権」は国だけ、地方には「主権」はない

というのは、憲法学の常識である。主権とは国家主権をいい、国が権限のすべてを掌握する。それをあえて「地域主権」という言葉を使うことによって、分権を推進し、自治体およびその住民に自己決定・自己責任の仕組みをつくれるようにする<sup>20)</sup>。そうすれば、住民自治がいつそう促進されることになる。

最後に付け加えると、日本の地方自治は、今後、さらなる市町村合併が進むかもしれない。それは、民主党政権が国と市町村の二層制を志向しているからである。道州制の可能性が小さくなった反面、終結宣言をしたはずの「合併の時代」の再来があるかもしれない。自治体もその波に飲まれるか、あるいは飲まれないようにあらかじめ対策をとっておくというように覚悟を決める必要がある。これもまた住民自身の決断、すなわち住民自治から答えを出さざるを得ないだろう。

※この論考は、2009年11月27日、台湾・淡江大学にて行われた国際学術会議「2009年地方制度の変革と挑戦」の発表原稿を加筆・修正したものである。この発表の機会を与えてくださった法学部長・村田彰教授、国際交流センター副所長・波田永実教授にお礼を申し上げたい。また、台湾・淡江大学において、さまざまな労をとっていただいた山崎徹教授、淡江大学の諸先生方に感謝の意を表したい。

## 注

- 1) 日本における下院である衆議院の全議席数は480である。民主党はその6割を単独で占めることとなり、社民党をはじめとした連立与党の議席数は3分の2となっている。当時の与党であった自由民主党と公明党は、それぞれ119議席、21議席を獲得した。しかし、公示前議席より、自民党は181議席、公明党は10議席の減少となった。自民党は1955年の結党からはじめて衆議院における第一党の座を失った（『朝日新聞』2009年8月31日（日刊））。
- 2) 2000年の地方自治法改正により、「特別区」（東京23区）である「区」は、「基礎的な地方公共団体」として位置づけられた（地方自治法281条の2・2項）。そのため、「市町村」ではなく、「市区町村」といういい方もできよう。ただし、ここでは、都区制度を議論するつもりはなく、政令市の行政区との混乱をさけるため、「市町

村」とする。

- 3) 日本国憲法では、戦前の憲法が地方自治に関する規定をもっていなかったのに対し、「第8章 地方自治」を定める。この92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」とし、この条文にもとづいて、地方自治法が定められている。
- 4) 道州制の議論は、民主党政権になったため、ひとまず落ち着くだろう（たとえば、民主党分権調査会（2009）など）。
- 5) 2009年11月現在における市町村それぞれの数は、市が783、町が798、村191となっている（総務省HP：<http://www.soumu.go.jp/gapei/>）。
- 6) この法改正は、地方自治体の事務について記述のある法律のうち、475本の法律を1本の法律として改正したものである。この法律は、正式名称を「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」といい、「地方分権一括法」と略称されている。
- 7) この改革の要点としては、機関委任事務の廃止、関与のルール化、権限移譲、必置規制の見直しの4点が挙げられる（以下、西尾（2007）、原田（2005）など参照）。第1の機関委任事務の廃止とは、従来、国と地方の関係において、中央集権体制の典型とみられていた機関委任事務を廃止したことである。機関委任事務とは、法律または政令により、知事や市町村長などの自治体の執行機関に国から委任された事務のことである。端的に言えば、国の事務は執行機関に委任されるため、国の過度の干渉が行われることになるものであった。この機関委任事務は、現在、法定受託事務に再編されている。第2の関与のルール化とは、国がこれまであいまいに行ってきた関与を、法律・政令に根拠をおく関与法定主義にしたことである。関与が明確化され、地方自治体の自主性・自立性に配慮した関与がなされることになった。第3の権限移譲とは、国の権限が都道府県に、都道府県の権限が市町村に積極的に移譲された。35の法律について改正が行われている。また、人口20万人以上の市について「特例市」の制度が設けられた。第4の必置規制の見直しとは、自治体が自主的に組織をつくることに、国による義務づけがなされていた（「必置規制」）が、これが廃止または緩和された。
- 8) 総務省HP（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/zeigenjou.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenjou.html)）参照。成果としては、国庫補助負担金改革が約4.7兆円、税源移譲が約3兆円、地方交付税改革が約5.1兆円減少したことになっている（同HP：[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/060207\\_f.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf)）。
- 9) このような批判は、学界のみならず、当時の与党である自民党内にも噴出していた。

たとえば、三位一体改革は財務省の財政再建の論理のみが先行しているという批判（神野，2006）、鳩山邦夫総務大臣の「失敗の部分がある」という発言（『毎日新聞』2009年2月13日（日刊））など枚挙に暇がない。

- 10) 日本において、市町村合併が促進されたことは過去にもあった。「明治の大合併」、「昭和の大合併」といわれる時期である。前者は、1888（明治21）年の71,314町村が翌1889（明治22）年には15,859町村へと約5分の1に減少した合併をいう。これは、1889年の「市制町村制」施行に伴い、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模としての町村をつくるために行われた合併であった。後者は、第二次世界大戦後、1953（昭和28）年の9,868市町村が1961（昭和36）年には3,472市町村へとほぼ3分の1に激減した合併である。戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防・自治体警察の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の所管とされた。これらの行政事務の能率的処理、ことに、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要な人口である8,000という数をめざし、規模の合理化が推進された合併であった（総務省HP：<http://www.soumu.go.jp/gapei/>）。
- 11) この合併特例法では、住民の直接請求による法定合併協議会設置の発議制度、10年間の時限立法であることが定められた。1999年には、地方分権一括法の下で、合併特例法がさらに改正され、合併特例債制度、併前の市町村それぞれ別々に存在するものとみなして算定した交付税額の合算額を下回らないように算定する特例（「合併算定替」という）が定められている（佐々木，2002）。また、政令市移行や町村の市への移行のための人口要件が緩和されることとなった（「市町村合併支援プラン」平成13年8月30日）。
- 12) 市町村合併の背景と効果についていえば、総務省は、①地方分権の推進、②少子高齢化の進展、③広域的な行政需要が増大、④行政改革の推進、⑤昭和の大合併から50年が経過し時代が変化したことを挙げている（総務省HP：[http://www.soumu.go.jp/gapei/haikei\\_koka.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/haikei_koka.html)）。
- 13) 「民営化」とは、サービス主体の民間への全移転である。それに対して、「民間化」とは、公共サービスに民間主体を活用することである。広義には、これらを総称して、「民営化」とよぶこともある。
- 14) PFIとは、「Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアティブ」の頭文字をとったものである。これは、「公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法」である。「民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業につ

いて」実施される（内閣府民間資金等活用事業推進室HP：<http://www8.cao.go.jp/pfi/>）。わが国では、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が1999（平成11）年7月に制定された。この法律とその後制定された関連法によって、PFIは整備されている。PFIは、国のみならず、都道府県・市区町村においても活用され、公共施設などの整備、運営などが民間に委ねられている。

「市場化テスト」とは、これまで「官」が独占してきた「公共サービス」について、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度である（内閣府規制改革・民間開放推進室HP：<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/index.html>）。つまり、「官民競争入札制度」のことである。2006（平成18）年5月に成立した「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（市場化テスト法）により制定された制度である。市場化テストは、「民でできるものは民で」という基本方針にもとづき、官の世界に競争原理をもちこもうというねらいがあった。国においては、法務省関係業務（登記関連事業）、厚生労働省関係業務（ハローワーク関連事業など）、社会保険庁関係業務などの例がある。地方においても、自治体の窓口業務に導入が可能であり、さらにその範囲の拡大が予想される。

- 15) NPMについては、現在、日本においても数々の業績がある。たとえば、大住（1999；2002；2003）などをあげることができる。また、行政学者からの視点としては、中邨（2003）などもある。
- 16) 道州制の導入のメリットとしては、政治や行政が身近になり受益と負担の関係の明確化、東京一極集中の是正により多様性のある国土と生活の構築、重複行政の解消などによる行財政改革の実現、道州の地域経営による広域経済文化圏の確立、国家戦略や危機管理に強い中央政府の確立などがあげられている。それに対して、対応すべき課題としては、国の調整機能が失われることによる地域格差の拡大、住民との距離が広がることによる住民自治の形骸化などがある（道州制ビジョン懇談会『中間報告』：<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>）。
- 17) ガバナンスについては、前掲中邨（2003）参照。
- 18) 地域自治組織を用いた都市内分権が近年増えている。それは、合併にともなって創設された「地域自治区」の制度を用いたものである。これには、地方自治法202条の4を根拠とする一般制度、合併特例法5条の5・1項を根拠とする特例制度がある。さらに、地域自治組織には、「地域審議会」（合併特例法5条の4・1項）、特別地方公共団体の性格をもつ「合併特別区」（合併特例法5条の8・1項）がある。
- 19) ニセコ町まちづくり基本条例では、

「・前文

・目的

- ・まちづくりの基本原則：情報共有の原則，情報への権利，説明責任，参加原則
- ・情報共有の推進：意思決定の明確化，情報共有のための制度保障，情報の収集・管理，個人情報の保護
- ・まちづくりへの参加の推進：まちづくりに参加する権利の保護，満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利保護，町民の責務，まちづくりに参加する権利の拡充
- ・コミュニティの育成：コミュニティ，コミュニティにおける町民の責務，町とコミュニティのかかわり
- ・町の役割と責務：町長の責務，町長他特別職の就任時の宣誓，執行機関の責務，組織，審議会等への参加，意見・要望・苦情等への応答義務と町民の権利保護，その対応のための機関，行政手続きの法制化
- ・まちづくりの協働過程：計画過程への町民参加と情報明示，計画の策定等における原則，計画策定の手続き
- ・財政：総則，予算編成，予算執行，決算，財産管理，財政状況の公表
- ・評価：評価の実施，評価方法の検討
- ・町民投票制度：町民投票の実施，町民投票の条例化
- ・連携：町外の人々との連携，近隣自治体との連携，目的に応じた広域連携，国際交流・連携
- ・条例制定の手續における町民参加
- ・まちづくり基本条例の位置づけ：最高規範性（最大尊重義務），条例等の体系化
- ・この条例の検討・見直し
- ・附則」

が項目として列記されている。

- 20) このことをうかがえる例として，2つあげておきたい。まず，2009年4月22日に出された報告書である民主党分権調査会（2009）では，地域主権とは「地域のことを地域で決める主権」としている（<http://www.dpi.or.jp/news/files/kasumigasaki.pdf>）。つぎに，民主党の元国会議員であった松沢成文氏が務める神奈川県では，『地域主権実現のための中期方針』を2004年3月に策定している。これによると，地域主権とは，「自らの地域のことは自らの意思で決定し，その財源・権限と責任も自ら持つこと」である。「これまで『地方分権』という言葉で総称されてきましたが，地方分権というと目線が中央にあり，中央から地方に権限や財源が分け与えられていく印象で受け取られかねないことから，『地域主権』と表現すること」と



したという。いずれにしても、民主党ないし民主党に近い考え方では、地域主権は自己決定権として強調されている。

#### 参考文献

- 文化政策提言ネットワーク編 (2004). 『指定管理者制度で何がかわるのか』 水曜社。
- 原田尚彦 (2005). 『新版 地方自治の法としくみ 改訂版』 学陽書房。
- 今川晃編・木佐茂男監修 (2003). 『自治体の創造と市町村合併—合併論議の流れを変える7つの提言』 第一法規出版。
- 神野直彦 (2006). 『三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題』 学陽書房。
- 加茂利男・岡田知弘・鶴田廣巳・角田英明編 (2009). 『幻想の道州制—道州制は地方分権改革か』 自治体研究社。
- 神原勝 (2008). 『自治・議会基本条例論』 公人の友社。
- 小西砂千夫 (2008). 『自治体財政健全化法—制度と財政再建のポイント』 学陽書房。
- 松本英昭監修・地方自治制度研究会編 (2006). 『道州制ハンドブック』 ぎょうせい。
- 三野靖 (2005). 『指定管理者制度—自治体施設を条例で変える』 公人社。
- 民主党 (2009). 『民主党 政権政策 Manifest』。
- 民主党分権調査会 (2009). 『霞ヶ関の解体・再編と地域主権の確立』 (2009年4月22日)。
- 中邨章 (2003). 『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会』 芦書房。
- 西尾勝 (1999). 『未完の分権改革—霞が関官僚と格闘した1300日』 岩波書店。
- 西尾勝 (2007). 『地方分権改革』 東京大学出版会。
- 大住荘四郎 (1999). 『ニュー・パブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略—』 日本評論社。
- 大住荘四郎 (2002). 『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践—』 日本評論社。
- 大住荘四郎 (2003). 『NPMによる行政革命—経営改革モデルの構築と実践—』 日本評論社。
- 坂野喜隆 (2007). 「都市内分権におけるコミュニティ・ガバナンス—住民自治拡充のための制度設計—」 『政治学研究論集』 25号。
- 坂野喜隆 (2009). 「地域文化とコミュニティ・ガバナンス」 『現代とガバナンス』 酒井書店。
- 佐々木信夫 (2002). 『市町村合併』 筑摩書房。
- 佐々木信夫 (2004). 『地方は変わるか』 筑摩書房。
- 富永玲子 (2007). 「指定管理者制度の導入によるコスト削減効果」 『指定管理 shiteikanri

jp』2007年1・2月号。

辻山幸宣(2002).『自治基本条例の構想』松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『機構(自治体の構想4)』岩波書店。

辻山幸宣(2004).「自治基本条例の意義と背景」三重県政策部企画室『地域政策』No.11(2004年3月号)。

上山信一・桧森隆一(2008).『行政の解体と再生』東洋経済新報社。

牛山久仁彦監修・大和市企画部編(2005).『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法—大和市自治基本条例ができるまで』ぎょうせい。